

GOBERNANZA EN EL ACCESO DE LA ACTIVIDAD MINERA A LOS RECURSOS NATURALES LOCALES: EL CASO TAMBOGRANDE¹

Grupo de Investigaciones Económicas (ECO)

Carlos Portugal Mendoza

Av. Mariategui 616. Lima 23. PERU

Telefax 511-424-41-07

cportugal@telefonica.net.pe

¹ El presente artículo corresponde al informe final de un proyecto que contó con el apoyo técnico y financiero del Fondo Mink'a de Chorlavi (www.GrupoChorlavi.org). El Fondo es auspiciado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), la Organización Intereclesiástica de Cooperación al Desarrollo (ICCO, Holanda) y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

RESUMEN EJECUTIVO

Entre los años 1998 y 2003 la población de Tambogrande, un pequeño distrito ubicado en el departamento de Piura en el norte del Perú, mantuvo un severo conflicto con Manhattan Minerals Corporation (Canadá) buscando impedir el ingreso de la minería y evitar así lo que consideraban una segura destrucción de los recursos naturales locales, el desplazamiento de la agricultura y la destrucción del frágil ecosistema del bosque seco de algarrobos (*Prosopis pallida*).

El caso alcanzó resonancia internacional cuando en Junio del 2002 se produce una Consulta Vecinal convocada por la Municipalidad en el marco de sus atribuciones legales. Se trataba de la primera vez en el mundo en que una población local apelaba al voto secreto y libre de sus ciudadanos para pronunciarse respecto a la instalación de una mina en su territorio. Aún cuando la consulta no formaba parte del proceso oficial para autorizar actividades mineras, la naturaleza democrática y la contundencia de los resultados de la Consulta, ganada abrumadoramente por la oposición al proyecto, marcaron decisivamente el curso del conflicto que termina a fines del 2003 con la pérdida de Manhattan de los derechos de explotación.

El caso Tambogrande nos presenta el esfuerzo de una población que ante la ausencia de mecanismos de participación toma la iniciativa para establecer elementos de una gobernanza ambiental descentralizada que respete su derecho a decidir el tipo de desarrollo que prefiere, que en este caso era uno basado en la agricultura de exportación y el aprovechamiento del bosque seco.

El caso de Tambogrande ofrece algunas enseñanzas útiles para la construcción de una gobernanza ambiental descentralizada orientada a beneficiar a los pobres rurales.

En primer lugar, es evidente la necesidad de una transferencia real de poder a las instancias locales. Esta transferencia no significa la entrega de un poder absoluto, sino que en el marco de una subsidiaridad activa las competencias

entre las instancias, locales, regionales y nacionales sean compartidas a fin de producir el mejor resultado para los intereses de todas las instancias.

Si bien el proceso de descentralización en el Perú otorga responsabilidades en la gestión ambiental a las Municipalidades, éstas son marginadas en la toma de decisiones de aspectos críticos para el desarrollo local, como es el acceso de las industrias extractivas a los territorios locales, siendo el único decisor el Ministerio de Energía y Minas.

La propuesta del Frente de defensa y de la Municipalidad se orientaba a una mejor articulación de los diferentes niveles del Estado y no a la exclusividad respecto a las decisiones. En ese sentido no se desconocía la competencia del Ministerio de Energía y Minas para otorgar concesiones, pero si se reclamaba que lo hiciera sin consultar ni respetar la opinión de la población.

Una segunda lección se refiere a la necesidad de una participación real e institucionalizada de la población en la toma de decisiones. La participación real requiere de mecanismos institucionalizados que garanticen la incorporación de todos los involucrados, la transparencia, la representatividad, así como de procesos de toma de decisiones con base en la participación. En el caso de la actividad minera, la complejidad de la misma actividad y de los derechos e intereses que ésta involucra demanda un proceso también complejo que a la vez que permita la actividad donde es viable, la restrinja allí donde no sea viable ambientalmente o concordante con el proyecto de desarrollo local de la población.

Un importante mecanismo para la participación real de la población es la Consulta Vecinal organizada por la Municipalidad y que forma parte de sus atribuciones como autoridad local. La Consulta Vecinal garantiza en particular la participación de los pobres pues al basarse en el voto ciudadano otorga mayor influencia al sector mayoritario constituido por los pobres.

Una lección adicional, tiene que ver con el proyecto de gobernanza, especialmente con los objetivos que como resultado del proceso de

gobernanza quedan establecidos. Si estos objetivos no consideran como una prioridad a los pobres, la gobernanza no producirá efectos positivos sobre ellos. De manera similar, si el proyecto de gobernanza no considera la sostenibilidad ecológica como una prioridad, se producirán efectos negativos sobre el ambiente y los recursos.

En ese sentido, se requiere que la gobernanza ambiental descentralizada tenga como orientación el desarrollo sostenible y la equidad social e incluya acciones específicamente para beneficiar a los pobres y proteger los recursos naturales. El gobierno central debe jugar un rol importante en este aspecto desde el campo normativo, de la promoción y la fiscalización.

Por último, una lección importante del caso Tambogrande es la necesidad de desarrollar capacidades en la población, en sus organizaciones y en el gobierno local. En la relación entre empresas mineras y comunidades locales el desarrollo de capacidades es un primer requisito que disminuir la asimetría de poderes para pasar a negociaciones equilibradas. En el caso Tambogrande esto ha sido demostrado claramente, cuando los líderes de la población, pero también una gran cantidad de pobladores, adquirieron, con apoyo de las Ongs, la capacidad de interpretar la información técnica sobre la mina y sus impactos y tener una opinión informada.

El caso Tambogrande ha abierto opciones para generar una institucionalidad participativa y equitativa para el acceso a terrenos para uso minero y el encauzamiento del manejo de los conflictos.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza ambiental / Conflictos / Minería / Perú / Tambogrande

TABLA DE ACRONIMOS

WRI	World Resource Institut
ELI	Environmental Law Institute

CONACAMI Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería

EIA Estudio de Impacto Ambiental

“La naturaleza y Dios es grande y es bueno, pero no ha bajado a sembrar ni los mangos y ni los limones que hemos sembrado nosotros. Ese es nuestro mérito, ese es nuestro esfuerzo, y es nuestro derecho defenderlo”

Godofredo García Baca.

INTRODUCCION

Entre los años 1998 y 2003 la población de Tambogrande, un pequeño distrito ubicado en el departamento de Piura en el norte del Perú, mantuvo un severo conflicto con Manhattan Minerals Corporation (Canadá) buscando impedir el ingreso de la minería y evitar así lo que consideraban una segura destrucción de los recursos naturales locales, el desplazamiento de la agricultura y la destrucción del frágil ecosistema del bosque seco de algarrobos (*Prosopis pallida*).

El caso alcanzó resonancia internacional cuando en Junio del 2002 se produce una Consulta Vecinal convocada por la Municipalidad en el marco de sus atribuciones legales. Se trataba de la primera vez en el mundo en que una población local apelaba al voto secreto y libre de sus ciudadanos para pronunciarse respecto a la instalación de una mina en sus territorio. Aún cuando la consulta no formaba parte del proceso oficial para autorizar actividades mineras, la naturaleza democrática y la contundencia de los resultados de la Consulta, ganada abrumadoramente por la oposición al proyecto, marcaron decisivamente el curso del conflicto que termina a fines del 2003 con la pérdida de Manhattan de los derechos de explotación.

El uso de formas democráticas y no violentas, la presencia de procesos participativos al interior del conflicto y la incidencia política hacia el Estado y la empresa, hacen de Tambogrande un caso especialmente valioso para analizar el tema de la gobernanza ambiental descentralizada en lo que se refiere al acceso de la minería a los recursos naturales locales.

MARCO CONCEPTUAL

La gobernanza considerada como el conjunto de valores, políticas, e instituciones por las cuales una sociedad maneja los procesos económicos, políticos y sociales, ha emergido en años recientes como un concepto importante en el discurso del desarrollo sostenible (Petkova et al, 2003), aludiendo generalmente a un nuevo estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por una mayor cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 1997). Es decir, la gobernanza es una nueva forma de gobernar de manera horizontal en el marco del desarrollo sostenible y relacionando democrática y colaborativamente al sector público con el privado.

En el campo del ambiente y los recursos naturales la gobernanza ambiental puede ser entonces definida como “Los procesos sociales, políticos, económicos y administrativos, formales e informales, asociados a intereses y reglas, mediante los cuales distintos actores sociales negocian y definen el acceso a y el manejo de los RRNN y la relación con el medio ambiente local”(Minka Chorlavi, 2004)

La necesidad de una gobernanza que permita la más amplia participación en los asuntos ambientales, ha sido especialmente fundamentada en el carácter de sistema complejo que conforman las relaciones entre la naturaleza y la sociedad. Como tal, estas relaciones presentan incertidumbre y pluralidad de perspectivas legítimas, lo cual en el contexto de crisis del monopolio de la racionalidad científica, imposibilita que las políticas y decisiones se puedan basar sólo en la acumulación y aplicación del conocimiento científico. Las decisiones en este contexto no se pueden dejar a los expertos o las autoridades, sino que deben implicar a los ciudadanos y políticos (Del Mora, Lendro, Pedregal, Belen, 2002).

Como lo señala el World Resource Institute (WRI), los criterios fundamentales para una buena gobernanza en el campo ambiental y del aprovechamiento

sostenible de los recursos, fueron establecidos en la Cumbre por la Tierra de 1992, en particular en el Principio 10 : “La mejor manera de tratar los asuntos ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades publicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro para sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación ciudadana poniendo la información a disposición de todos. Se deberá proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes “ (Citado en WRI, 2004).

El cumplimiento de este principio requiere el acceso de los ciudadanos a la información, la participación y la justicia (Petkova et al., 2003), así como determinar el nivel adecuado en que deben ser tratados los asuntos ambientales, de acuerdo a la magnitud o alcance de los recursos naturales involucrados, lo que en algunos casos significa tratar local, nacional o internacionalmente dichos asuntos, en lo que se conoce como el principio de subsidiaridad (WRI, 2004), es decir, las decisiones en los temas ambientales y de recursos naturales se toman según el nivel local, nacional e internacional que le corresponda.

El tratamiento de los temas ambientales y de recursos naturales a nivel local requiere la delegación de responsabilidades del Estado a través de procesos de descentralización, a través de los cuales el gobierno central formalmente transfiere poderes a actores e instituciones en los niveles más bajos en la jerarquía político administrativa y territorial (Ribot, 2002). La forma fuerte de la descentralización del manejo ambiental y de la gestión de los recursos naturales es propiamente la descentralización política o democrática, cuando a diferencia de la desconcentración administrativa o la privatización, los poderes se transfieren a autoridades representativas de las poblaciones y responsables

ante ellas, asegurando así la participación popular en las decisiones (Ribot, 2002).

Este tipo de descentralización de la gestión ambiental y de los recursos naturales contribuye a aumentar la eficiencia y la equidad, al contar con el conocimiento de la población local sobre los ecosistemas y facilitar soluciones de compromiso entre actores. Aporta además legitimidad, credibilidad y eficacia a la adopción de decisiones, previniendo conflictos y asegurando que los costes y los beneficios de las decisiones, incluyendo las repercusiones sobre los pobres y los más débiles, se repartan de modo equitativo (WRI, 2004).

La descentralización de la gestión ambiental y de los recursos naturales no significa reducir o dismantelar el gobierno central, sino que más bien apela a una gobernabilidad central y local democrática de apoyo mutuo. Un gobierno central fuerte es necesario para establecer objetivos nacionales, derechos civiles y un marco legal que facilite la organización, la representación y el derecho al recurso, así como a apoyar a la ejecución del gobierno local (Ribot, 2003) y desarrollar activamente las reformas necesarias y la formación adecuada a los actores locales de modo que éstos a su vez utilicen sus nuevos poderes eficazmente y defiendan los derechos de los ciudadanos marginados para que puedan participar (WRI, 2004)

Sin embargo, los procesos de descentralización aludidos encuentran generalmente como mayor obstáculo a los propios gobiernos, por lo cual el cambio hacia una estructura de intercambios de nuevo tipo entre el Estado y la sociedad demanda la acción de ésta a través de movimientos sociales o de protesta, que actúan como la variable independiente en la conformación de la gobernanza ambiental (Piñeiro, 2004). Aún cuando en muchos casos el objetivo de un movimiento social no sea directamente lograr un cambio en la gobernanza, con frecuencia la atención de sus demandas requiere dicho cambio.

Gobernanza y participación en el acceso de la minería a los recursos naturales locales

Un ámbito en el que es especialmente relevante el paradigma de la buena gobernanza ambiental es el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales. Por un lado, la minería es una industria ambientalmente intensiva con altos impactos en los ecosistemas donde se instala, por lo cual ha generado en los últimos años numerosos conflictos ambientales alrededor del mundo, especialmente desde que la inversión minera se relocaliza en el Sur (Martinez-Alier , 2001).

La instalación de una mina compromete siempre, en mayor o menor grado, la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales especialmente porque la tecnología minera opera en la actualidad en base a grandes escalas que comprometen extensas áreas de tierras y volúmenes de agua y emplea intensivamente sustancias contaminantes, provocando además procesos de degradación del medio ambiente que continúan más allá de la culminación del proyecto minero (Ross, 2001; Aste, 1998; Moran, 2001).

A pesar de los avances en las tecnologías de mitigación ambiental, la magnitud del impacto y del riesgo ambiental que supone la actividad minera para los recursos naturales locales hace particularmente importante que la toma de decisiones sobre su instalación en una localidad se efectúa con una adecuada y oportuna información a la población y contando con su temprana participación en los procesos a través de los cuales el Estado autoriza la exploración y explotación del yacimiento minero.

Por otro lado, la gobernanza es también especialmente útil en el caso del acceso de la minería a los recursos naturales locales, por cuanto la actividad minera compromete una amplia gama de actores locales, regionales, nacionales e internacionales con intereses y derechos en muchos casos contrapuestos y con gran asimetría de poder entre ellos. Una buena gobernanza puede permitir la participación equilibrada de todos ellos en un proceso de toma de decisiones que garantice la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales locales y la equidad social.

La actividad minera provoca el encuentro de poderosas empresas transnacionales con pequeñas comunidades y poblaciones locales y con gobiernos frecuentemente ansiosos de incrementar sus exportaciones, todo lo cual no favorece una adecuada ponderación de beneficios y costos ambientales, económicos y sociales que permita adoptar decisiones ambientalmente sostenibles y socialmente equitativas (Portugal, 2001).

Para procurar decisiones con esas características se han desarrollado sistemas nacionales de evaluación ambiental que buscan garantizar científicamente la viabilidad ambiental de los proyectos y operaciones mineras, y se han introducido en las políticas mineras normas para facilitar información a la población local y recoger su opinión. Todo esto en gran parte como respuesta a los conflictos socioambientales provocados por la minería y por efecto de influencia de las recomendaciones internacionales como las de la Cumbre de la Tierra y el Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los pueblos Indígenas a ser consultados y participar en aprovechamiento de los recursos naturales de sus territorios.

Estos avances han alcanzado en la actualidad su madurez lo que se denomina el “consentimiento previo, libre e informado” de las poblaciones locales antes del inicio de las operaciones mineras (Salim, 2004). Este concepto ha adquirido fuerza no sólo entre las comunidades involucradas, sino también a nivel de las políticas de los organismos internacionales e incluso dentro de la propia industria minera.

Sin embargo, como señala el Environmental Law Institute (ELI), a pesar del consenso respecto a la importancia del consentimiento previo, no existe una sola forma de entender lo que dicho derecho implica, presentándose casos en que se manifiesta ya sea como el derecho de las comunidades a estar informadas sobre el proyecto minero, o como el derecho a establecer condiciones al proyecto, o como el derecho a vetar al proyecto (ELI, 2004).

El Informe de la revisión efectuada por el Banco Mundial sobre su participación en las industrias extractivas señala, por ejemplo, que las empresas deben

iniciar procesos de consentimiento libre, previo e informado con las comunidades y grupos directamente afectados, pero que no debe entenderse el consentimiento como un voto de aprobación, denegación o poder de veto (Salim, 2004).

En ese sentido, el Informe señala que dicho consentimiento es un proceso bajo el cual los pueblos indígenas, las comunidades locales, el gobierno y las empresas llegan a un acuerdo mutuo en un foro que mejora la capacidad de negociación de las comunidades a fin de que las empresas hagan ofertas lo suficientemente atractivas para que las comunidades deseen adherirse al proyecto, negociar condiciones para su realización y, otorgar a la empresa “licencia social” para sus actividades (Salim, 2004). Esta manera mediatizada de entender el consentimiento, lo convierte en una suerte de consulta, término que prefieren emplear ahora los funcionarios del Banco (Equipo de Gestión del Grupo del Banco Mundial, 2004).

La industria minera en general no comparte el consentimiento previo entendido como derecho a decir no a la actividad minera. Sin embargo, las compañías han empezado a introducir en sus Códigos de conducta y políticas corporativas la búsqueda de la aceptación local de la actividad minera y ganar la licencia social para sus operaciones. Con ello, las empresas buscan mejorar su relación con la población local, evitando conflictos y reduciendo el riesgo para la inversión y el prestigio corporativo (ELI, 2004).

Por ello, como señala el proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable, un estudio internacional financiado por la industria minera, las empresas deben actuar como si fuera obligatorio tener la aprobación de la comunidad antes de conseguir el acceso a un territorio, incluso si la ley no lo exige (citado por Rousseau, 2002).

EL CONFLICTO AGRO - MINERIA EN TAMBOGRANDE

Tambogrande es un distrito, de aproximadamente unas 50,000 hectáreas, ubicado en el departamento de Piura, en la costa norte del Perú, muy cerca de

la frontera con Ecuador. Tiene una población aproximada de 70,000 habitantes, ocupa dos tercios del Valle San Lorenzo cuya área agrícola es resultado de la irrigación construida en la década del '50 financiada por el Banco Mundial.

El distrito comprende tres ámbitos bien definidos tanto ecológica como socialmente. El primer ámbito es el pueblo de Tambogrande, con unos 16,000 habitantes dedicados principalmente al comercio y los servicios privados y públicos y que se ubican en lo que es propiamente el centro del pueblo y los barrios marginales que lo circundan.

El segundo ámbito es el área agrícola con riego que produce principalmente mango, limón y arroz a manos de unos aproximadamente 5,500 productores en el distrito, del total de 7,988 productores en todo el valle. El 40.5% de los productores posee menos de 3 hectáreas y el 47% entre 3 a 10 hectáreas (Junta de Usuarios, 2002). Cabe destacar que Tambogrande produce alrededor del 40% del Mango y limón en el Perú.

En el tercer ámbito, se sitúa el área de bosque seco de algarrobos, un ecosistema muy frágil donde se asientan unas 28,500 personas, entre ellas los integrantes de la Comunidad San Juan Bautista de Locuto, dedicadas a aprovechar el bosque extrayendo madera y criando ganado menor.

Estos ámbitos se encuentran estrechamente relacionados por el flujo de mano de obra local, pues parte de la población del pueblo y del bosque seco trabaja en las chacras de frutales, especialmente en la época de cosecha.

Esta relación ha permitido construir una fuerte identidad común construida en torno a la agricultura y su potencialidad como motor del progreso. La agricultura es en Tambogrande una actividad introducida gracias al esfuerzo de los colonos que en los cincuenta compraron las tierras de la irrigación, por lo cual se percibe a la agricultura como resultado de un esfuerzo colectivo que permite la sobrevivencia de la población. Esfuerzo que aparece como especialmente exitoso desde que a principios de los noventa se inicia la exportación de mango y limón.

Un aspecto importante de la identidad en Tambogrande es el sentido de propiedad, en el caso de los productores agrícolas por haber comprado la tierra, como en los comuneros por haberse constituido como comunidad y recibido la tierra con la reforma agraria en los sesenta.

A pesar de la laboriosidad de la población de Tambogrande y de las oportunidades que le ofrece la agricultura de riego, todavía el 98% de su población se mantiene en condición de pobreza y un 25% de los adultos son analfabetos (INEI, 1994). Existe una marcada heterogeneidad social en los tres sectores poblacionales, lo que se refleja en diferencias de ingresos y nivel educativo en la población, teniendo los productores con riego mayores ingresos promedio que la población del pueblo y en especial que los de la comunidad campesina del bosque seco (AMIDEP, 2000).

El conflicto

Contrariamente a lo que se cree, el conflicto de la población de Tambogrande con la actividad minera no empieza con la llegada de la empresa canadiense Manhattan, sino en 1979 cuando el Estado conjuntamente con la empresa minera estatal francesa Bureau de Recherches Geologiques et Minieres de Francia (BRGM) iniciaron la exploración de yacimientos polimetálicos de la zona, encontrándolos en el subsuelo del pueblo. En aquella ocasión las exploraciones fueron rápidamente suspendidas debido al rechazo de la población que ya entonces había organizado un Frente de Defensa.

A lo largo de los años ochenta y a principios de los noventa la población realizó numerosas acciones y gestiones buscando garantías para evitar que la minería ingresara al distrito, logrando incluso que se diera una ley que prohibía expresamente la explotación minera en el pueblo de Tambogrande.

Con estos antecedentes, en 1998, la empresa minera canadiense Manhattan inicia sus visitas a la zona, mientras negociaba su asociándose con Centromín Perú, la empresa estatal poseedora de las concesiones mineras en Tambogrande. Paralelamente la empresa consigue que el gobierno de Fujimori

declare de necesidad pública la minería en la zona para permitir así superar la prohibición de que empresas extranjeras se ubiquen cerca a la frontera con Ecuador. Asimismo, logra que se derogue la prohibición de explorar en el pueblo de Tambogrande. La legalidad y en todo caso la transparencia de estos actos fue cuestionada, con razón, a lo largo del conflicto (Aste 2001, Fedepaz, 2002).

Durante 1999 la empresa realiza una serie de obras sociales tratándose de ganar el apoyo de la población, especialmente de la Comunidad Campesina San Juan Bautista de Locuto, con cuyos dirigentes suscribe un convenio para explorar en los terrenos de la comunidad. Este convenio fue desconocido por los comuneros al no haber sido aprobado por la Asamblea General, tal como establecen los Estatutos de la comunidad. Por ello, cuando en Setiembre de 1999 equipos de la empresa inician las perforaciones de exploración son hostilizados violentamente por grupos de campesinos.

A pesar de esas primeras manifestaciones de rechazo, Manhattan amplió sus exploraciones a la zona urbana, logrando que el Alcalde mediante Resolución de Alcaldía 010-99-MDT y sin contar con el voto aprobatorio del Consejo Municipal, autorice perforaciones en el casco urbano, las mismas que son igualmente hostilizadas.

Estas primeras expresiones del conflicto muestran tempranamente los problemas de participación de la población y los mecanismos mediatizados de consulta y autorización que empleaba la empresa. Como hemos señalado, el convenio con la comunidad y la autorización de la municipalidad carecían de legitimidad y incluso de legalidad. La conducta de la empresa no era sin embargo gratuita o producto del desconocimiento, sino que respondía a una cuidadosa táctica de ingreso a la zona, teniendo en cuenta los conocidos antecedentes de rechazo a la actividad minera por parte de la población.

En ese sentido, las numerosas actividades de información que realizaba la empresa se orientaban principalmente a convencer a la población de las bondades del proyecto, señalando que la minería simplemente no contamina el

ambiente. Sin embargo, todo ello no cambiaba la actitud de los habitantes de Tambogrande, al punto que en una encuesta encargada por la empresa a inicios del 2000 indicaba el 84% de la población estaba en desacuerdo con la actividad minera (AMIDEP, 2000).

La oposición adquiere unidad orgánica con la fundación, en Enero del año 2000 del Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande, el mismo que surge con los objetivos de representar y defender los intereses económicos, sociales y culturales de todo el distrito y proteger los recursos naturales: la ecología, la agricultura, la ganadería, los bosques secos, flora, fauna, los ríos, riachuelos, quebradas, manantiales y el sistema hídrico y promover el desarrollo urbano - rural democrático y armonioso, sobre la base de la participación igualitaria del hombre y la mujer y una adecuada relación con el medio ambiente (Frente de Defensa, 2000).

El Frente inicia un trabajo articulado con la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) desarrollando en los siguientes años una activa movilización en contra del proyecto. Entre el 2000 y el 2003 el Frente lideraría tres Paros Distritales, seis marchas a Piura, la capital del departamento, y tres memoriales firmados por miles de pobladores en contra del proyecto. Asimismo, realiza una activa incidencia sobre el poder ejecutivo y el parlamento, así como sobre la opinión pública no sólo de Piura, la capital del departamento, sino de Lima, la capital del Perú, realizando campañas con el respaldo de grupos ecologistas y ONGs.

El Frente, con el apoyo de las redes en internet de ONGs y de grupos ecologistas, convocó también la solidaridad internacional. Probablemente Tambogrande, luego del caso del oleducto de Camisea, sea el caso ambiental peruano que más atención y apoyo internacional ha concitado.

En todo este proceso el Frente acudió a todas la oportunidades de diálogo con la empresa y con el gobierno dejando constancia permanentemente su oposición al proyecto, como cuando se reúne con el Presidente de Manhattan

en Piura, en Junio del 2000, comprometiéndose ambas partes a mantener el diálogo.

Pero, el proceso fue un diálogo de sordos. El Frente solicitaba que Manhattan simplemente se retire de Tambogrande. Por su parte, la empresa que ya había identificado el yacimiento de oro, plata y otros metales y la factibilidad económica de explotarlo, planteaba que culmine el proceso establecido por el Estado para aprobar o no un proyecto minero, esto es que se efectúe el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que demuestre la viabilidad ambiental del proyecto, que se presente el Estudio en una Audiencia Pública y que luego el Ministerio de Energía y Minas apruebe o no el EIA y con ello el proyecto.

En sentido estricto, la empresa no pedía otra cosa sino que cumplan las leyes peruanas bajo las cuales había iniciado, aunque de manera no muy transparente, su inversión en el Perú. Esperaban que la información del EIA convenciera a la población, pero también que al no estar prevista la desaprobación del Estudio por razones de oposición de la población, sino exclusivamente por observaciones técnicas, éste sería de todas maneras aprobado.

Para el Frente, la culminación del proceso establecido por el Ministerio de Energía y Minas para autorizar proyectos mineros llevaba inexorablemente a que el proyecto se aprobará. En el Perú ningún EIA ha sido desaprobado.

En esa situación, la estrategia del Frente pasaba por lograr que el gobierno en una acción política suspendiera el proyecto, tal como lo había ofrecido en su oportunidad el entonces candidato a la presidencia de la República Alejandro Toledo, o que el Parlamento promulgara una norma en ese mismo sentido. Al no encontrar mayor respuesta en esas instancias, las acciones de presión directa contra la empresa cobraron mayor fuerza.

En Febrero del 2001, en medio de un Paro distrital de 48 horas, las instalaciones de Manhattan en el pueblo de Tambogrande fueron totalmente

destruídas. Al mes siguiente, el 31 de Marzo, es asesinado el líder Godofredo García Baca durante un robo a su fundo. Este crimen es percibido por la población como una represalia de la empresa, especialmente porque Godofredo García, ingeniero agrónomo y fundador de la colonización del valle, era el principal líder de la oposición al proyecto y quien sustentaba sólidamente las posiciones técnicas del Frente.

Estos hechos marcaron un punto alto en el conflicto y hacían temer hechos de mayor violencia. En ese momento, entre los actores opuestos al proyecto, el Frente de Defensa, la Municipalidad Distrital de Tambogrande, la Mesa Técnica de ONGs, organizaciones de Piura y también la Iglesia regional, se va formando un consenso entorno a la necesidad de efectuar una Consulta Pública para demostrar contundente y pacíficamente que el rechazo al proyecto era total y para encausar el conflicto en los marcos democráticos revalorizados en el Perú luego del régimen de Fujimori.

La iglesia regional, preocupada porque mayores actos de violencia pudiera presentarse, acogió rápidamente la idea de realizar la consulta señalando en un pronunciamiento público del clero de la Arquidiócesis de Piura y Tumbes que “después de dos años de haber dialogado y estudiado la propuesta minera, debe haber a la brevedad posible, una consulta popular a los moradores de Tambogrande y el Valle de San Lorenzo respecto a la conveniencia o no de la actividad minera en estos lugares” (Arquidiócesis de Piura, 2002).

El 11 de Octubre del 2001, el Consejo de la Municipalidad de Tambogrande, presidido por su Alcalde Alfredo Rengifo, estableció la Consulta Vecinal como mecanismo de participación ciudadana para recoger la opinión de los vecinos respecto de los asuntos de interés público relacionados al desarrollo local. Este acuerdo, plasmado en la ordenanza municipal 012-2001-MDT-C, fue acompañado con la convocatoria a la primera Consulta Vecinal para que la población exprese si esta o no acuerdo con el ingreso de la actividad minera al distrito.

La Consulta rompía con el proceso establecido en el Perú para autorizar las actividades mineras, por lo cual el gobierno trató de reencausar el proceso hacia el cumplimiento de la presentación del EIA, ofreciendo que el mismo sea elaborado por una consultora independiente nombrada por la sociedad civil. Al no lograr esto, busco deslegitimar la Consulta reiterando que no tenía carácter vinculante, es decir, que su resultado no obligaba a nada al gobierno (Ministerio de Energía y Minas, 2002a).

Sin embargo, la Consulta era perfectamente legal como medio para recoger la opinión de la población. La Constitución de 1993, en su artículo 197, señala que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades 23853 establece la responsabilidad de la autoridad municipal en materia de planificación del desarrollo (artículos 62 y 64) y otorga competencia a la autoridad municipal para promover y definir mecanismos de participación de la población en el desarrollo de la comunidad (artículos 10 y 79). (Fedepaz, 2002). Asimismo, se amparaba en la Ley N° 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadanos que prevee mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal.

La Consulta

El 2 de Junio del 2002, se realizó la Consulta Vecinal rodeada de todas las garantías de imparcialidad y transparencia, tal como lo señalaron los observadores de las ocho organizaciones nacionales e internacionales presentes. En ese sentido, el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, asociado al Parlamento Canadiense, señaló en su informe de observación que se trató de un acto “libre, democrático y transparente, en la medida en que los ciudadanos pudieron expresar su opinión por voto secreto, con la garantía efectiva de que el cómputo de los votos se realiza de manera correcta” (Rosseau, Meloche, 2002).

En ese acto democrático, de los 27,015 ciudadanos que acudieron a votar, el 93.85% se manifestó en contra de la actividad minera en Tambogrande y

apenas el 1.98% a favor, mientras que el resto de votos fueron nulos o blancos. Si bien el ausentismo fue de casi el 27% cabe destacar que se trataba de una votación voluntaria y que aún en las elecciones generales donde el voto es obligatorio la tasa de ausentismo llega al 15% (Fedepaz, 2002).

El resultado no modificó la posición de la empresa, señalando que si bien debía ganar la licencia social antes de construir la mina, “el sondeo de Junio no tiene validez para la licencia social porque no se puede tener opinión sobre viabilidad de beneficios y riesgos de un proyecto sin tener disponible el estudio independiente de Estudio de Factibilidad y el Estudio de Impacto Ambiental” (Manhattan, 2002).

Tras la consulta el gobierno quedó descolocado, pues si bien repetía que no tenía validez para la aprobación del EIA, había quedado demostrada democrática y transparentemente la contundente oposición de la población. Por otro lado, la Consulta demostraba lo limitado de la participación en el proceso de aprobación del EIA, por lo cual se vio obligado a ampliar las actividades de información previa a la Audiencia y aumentar el número de éstas a más de una, para lo cual promulgó un nuevo Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los Estudios Ambientales (Ministerio de Energía y Minas, 2002 b).

La oposición al proyecto se vio fortalecida cuando en Noviembre del 2002, las elecciones Municipales son ganadas por el Presidente de Frente de Defensa, Francisco Ojeda Riofrío. Cabe señalar que en dichas elecciones las cuatro listas con mayor votación correspondían a listas presididas por dirigentes del Frente.

En Diciembre del 2002 la empresa concluye su EIA, el cual es difundido formalmente por el Ministerio de Energía y Minas en Abril del 2003, programando el Ministerio para el mes de Octubre los talleres informativos y las Audiencias en Tambogrande y Piura, actividades que fueron boicoteadas por el Frente de Defensa al punto que las Audiencias tuvieron que ser suspendidas.

En medio del entrampamiento y desprestigio que representaba para el gobierno el no poder concluir con las Audiencias Públicas, Centromín Perú, la empresa estatal propietaria de las concesiones de Tambogrande con la que estaba asociada Manhattan, dio por resuelto el contrato con la empresa argumentando que no había cumplido con acreditar a tiempo el poseer una operación minera de magnitud similar a la que emplearía en Tambogrande ni contar con un patrimonio de cien millones de dólares.

La pérdida de la opción de la empresa para explotar los yacimientos constituyó en la práctica un triunfo para la oposición del Frente de Defensa y la Municipalidad de Tambogrande al ingreso de la actividad minera en el distrito. Sin embargo, quedó abierta la posibilidad de que en el futuro el Estado entregue los derechos de explotación a otras empresas, sobre todo teniendo en cuenta que en la provincia de Piura y muy cerca de Tambogrande numerosas empresas continúan realizando exploraciones.

ANÁLISIS DEL CONFLICTO

Posiciones, intereses, riesgos

El conflicto de Tambogrande, como otros conflictos socioambientales, se presenta por el desacuerdo entre actores respecto al uso de los recursos naturales generándose posiciones encontradas que responden a intereses que se perciben como incompatibles (Portugal, 2002).

Como hemos podido ver en la descripción del conflicto los actores involucrados han sido principalmente cuatro: El Frente de Defensa Tambogrande, la Municipalidad Distrital, la empresa Minera Manhattan y el Ministerio de Energía y Minas. En torno a ellos giran otros actores tanto a favor como en contra y otros que manifiestan posiciones variables a lo largo del conflicto.

El Ministerio de Energía y Minas, a pesar de representar al Estado tuvo un rol mas bien pasivo en el conflicto. Su interés básico es promover la inversión minera, que considera viable ambientalmente casi en cualquier situación, pues nunca ha desaprobado un EIA y por el contrario ha autorizado operaciones

mineras incluso en Areas Naturales Protegidas. La posición del Ministerio es que la minería es una actividad prioritaria para el país por cuanto no sólo provee divisas (más del 50% de las exportaciones) sino que promueve el desarrollo local y la disminución de la pobreza allí donde se instala.

El Ministerio tiene un considerable poder, pues es la máxima autoridad en el sector minero incluso en temas ambientales. Sin embargo, durante el conflicto tuvo un papel más bien pasivo, limitándose a seguir los aspectos procesales y velar por el cumplimiento de las leyes que claramente beneficiaban a la empresa Manhattan.

En el caso de la empresa su posición desde el principio fue que era posible la convivencia de la actividad minera y la agricultura en el aprovechamiento de los recursos naturales locales, señalando que los impactos ambientales mineros no serían significativos. Conforme evolucionó el conflicto, el discurso de la empresa fue remarcando cada vez más el apoyo financiero que la minería podría prestar a la agricultura para mejorar su competitividad.

El interés de Manhattan como empresa junior, pequeña y nueva, era lograr una rápida recuperación de la inversión explotando el yacimiento probablemente en asociación con otra empresa más grande. Iniciar lo más pronto posible la explotación del yacimiento era muy importante para sostener el valor de sus acciones en la bolsa, pues los depósitos de Tambogrande eran su única propiedad. Su perspectiva de corto plazo le llevó a acelerar algunos procesos en su relación con la población.

Por su parte, la posición del Frente de Defensa, fue desde el principio de oposición a la actividad minera pues sostenía que sus impactos anularían las potencialidades agroexportadoras. Esta posición tenía su base en la identidad agraria y en el sentido de propiedad respecto al valle como ecosistema construido que tiene la población.

El interés del Frente, que representaba una alianza muy fuerte entre los pequeños productores de frutales y la población pobre asentada en el bosque y

la población del pueblo de Tambogrande, era garantizar el desarrollo agropecuario del distrito siguiendo un modelo que se presentaba como exitoso al proveer de empleo a la población. Aunque las organizaciones que lo conforman, por su propia naturaleza tienen una perspectiva de mediano y largo plazo, el Frente tiene una perspectiva de corto plazo en tanto surge para resolver un problema consiguiendo un objetivo específico: el retiro de la empresa.

Como puede verse los intereses de ambos actores, empresa y Frente, son claramente incompatibles, a menos que se demuestre que la minería y el agro pueden convivir. Esta demostración resultó por demás imposible debido a que para cada uno la percepción del riesgo de incluir la actividad minera en el valle era muy diferente.

Para la empresa, confiada en los avances tecnológicos para mitigar los impactos ambientales estaba segura que cualquier Estudio de Impacto Ambiental encontraría la forma de minimizar el riesgo ambiental, incluso a pesar de encontrarse en un ecosistema frágil. El nivel de riesgo era en ese sentido bajo para la empresa que por lo demás, de producirse daños ambientales, sólo tendría que pagar multas o en el peor de los casos que hacer inversiones en mitigación ambiental.

En cambio para la población el proyecto minero presentaba un riesgo elevado o amplificado para las actividades agropecuarias de las que dependía su sobrevivencia. El riesgo se convertía en una intolerable incertidumbre (Muradian, 2003). Como señala la teoría de la amplificación del riesgo (Kasperson, 1992, citado en Muradian, 2003) a diferencia de la percepción de los técnicos que ven el riesgo como una probabilidad de ocurrencia, para la población la percepción del riesgo esta asociada a aspectos cualitativos que la incrementan.

En el caso de Tambogrande uno de esos aspectos es la posibilidad de perder no sólo un bien material como el terreno, sino su propia identidad agraria. Otro aspecto que amplificaba el riesgo era el carácter impositivo que adoptaba la

presencia de la empresa con lo cual se obligaba a la población a aceptar el riesgo de la minería sin contar con un proceso para evitarlo o mitigarlo, pues no había participación y todas las decisiones finales eran adoptadas por el Ministerio de Energía y Minas que aparecía no como autoridad, sino como socio de Manhattan, pues el Estado, a través de Centromín, poseía el 25% de la empresa formado con Manhattan.

La desconfianza en un sector público, desprestigiado por el régimen de Fujimori, es un factor que incrementa la percepción del riesgo, debido a que la corrupción del sector público no presta garantías para que las instancias públicas puedan controlar adecuadamente las operaciones mineras.

Impacto ambiental e incompatibilidad irreductible

En este marco, ¿era posible reducir el riesgo percibido por la población a un punto que permitiera un encuentro de intereses entre minería y agricultura?. En teoría, esto podría producirse a través de proceso de creación conjunta de conocimientos, de experimentación de formas de minimizar los impactos, de adecuación del proyecto a ciertos requisitos de la población e incluso a través de procesos de reencuadre radical del conflicto (por ejemplo, haciendo socio de la empresa a los agricultores, o cambiando el giro de la empresa hacia la agroindustria).

Sin embargo, si bien es posible ensayar estos procesos, no hay una garantía de que lleven necesariamente a soluciones de compromiso o valor añadido o de ganan todos. La incompatibilidad puede mantenerse por razones estructurales o de otro tipo. Este sería el caso de Tambogrande, donde las características ecológicas de la zona y la magnitud de los impactos que provocaría la mina ofrecen una severa restricción al juego de alternativas.

A medida que las características del proyecto iban siendo informadas por la empresa, la percepción del riesgo se incrementaba en la población. Como resultado de sus exploraciones la empresa decidió explotar uno de los dos tajos abiertos identificados en el área, por lo cual el proyecto consistiría en un

tajo abierto para extraer zinc, cobre, oro y principalmente oro, el cual el tajo tendría 1,000 metros de largo, 600 de ancho y 260 metros de profundidad, tajo que conjuntamente con los depósitos de relaves y de desmonte afectarían un área de 882 hectáreas, de las cuales 540 se ubican en propiedades dedicadas a la agricultura actualmente. El tajo se ubicaría en el mismo pueblo obligando a desplazar a 1,786 familias. El proyecto duraría 12 años.

Esta información proporciona una idea, sin ningún tipo de interpretación, de la magnitud del impacto que podría tener una operación de este tipo. La interpretación de estos impactos por parte de especialistas vinculados al Frente corroboran la magnitud del daño ambiental, acentuando el alto riesgo percibido por la población frente al proyecto.

Magnitud del Impacto en los recursos

- Reducción de la disponibilidad de agua. Si bien la empresa señala que que su mayor fuente de agua será la subterránea, se desviarán dos riachuelos de las quebradas San Francisco y Carneros. Además la contaminación de las aguas tanto superficiales como del subsuelo es altamente probable por el elevado contenido de sulfuros de hierro en el suelo (Moran, 2001).
- El ecosistema del bosque seco frágil se vería amenazado por el polvo de las operaciones mineras que enfrentarían los fuertes vientos de la zona, lo que llevaría a reducir el área del bosque seco que funciona como regulador de la temperatura en la zona, con lo cual el clima de la zona podría cambiar (Torres, 2003).
- La ocurrencia periódica del fenómeno del Niño, con lluvias intensas y crecidas de río tendría efectos catastróficos en el área de las operaciones mineras (Torres, 2002). Curiosamente el Estudio de Impacto Ambiental no toma en cuenta este peligro real.

Un riesgo adicional consistía en que una vez iniciada la explotación minera en Tambogrande otras minas podrían ser explotadas en las 184,000 hectáreas de

concesiones que las empresas mineras tienen en la provincia de Piura y provincias vecinas, con lo cual la actividad agrícola esta amenazada de ser desplazada.

En el Grafico 1, podemos apreciar la magnitud de estos denuncios en el área y la ubicación y características del proyecto minero en el distrito. Cabe señalar que la posible explotación del segundo tajo abierto (TG3), que requería desviar el río Piura, fue postergada por la empresa.

Otras críticas al proyecto se referían al bajo aporte económico y de empleo que representaría el proyecto. Una valorización del valor en riesgo de los agricultores revelo que el valor del valle alcanzaría los 1,059 millones de dólares (Aste, 2002).

Estas y otras observaciones son presentadas en el Cuadro N° 1, elaborado en base a información de la empresa (Manhattan, 2003a, 2003b) y de especialistas que acompañaron al Frente de Defensa (Torres, 2003; Aste, 2004; Moran, 2001).

Pero, no sólo la oposición al proyecto encontró problemas ambientales en el proyecto de Manhattan. El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) una institución del Ministerio de Agricultura realizó 191 observaciones al Estudio de Impacto Ambiental (Inrena, 2003), que también fue cuestionado por una revisión encargada por la Mesa Técnica de ONGs a la Universidad Católica del Perú.

Cuadro N° 1

Características y beneficios del proyecto según Manhattan y críticas del Frente de Defensa

Aspectos	Manhattan	Frente de Defensa/Municipalidad
Propuesta de	Minería y Agricultura	Agricultura de Exportación

Desarrollo		
Ambiente	Tecnologías modernas y limpias no contaminan.	Alto riesgo ambiental por la fragilidad del ecosistema del bosque seco, la alta velocidad de los vientos y la presencia regular del fenómeno del Niño.
Recursos Naturales	Uso de agua de pozos y no del río y reservorio del valle Compra de tierras limitado a lo indispensable (882 hectáreas) y convenios y compensaciones adecuadas.	Alta probabilidad de contaminación del agua del subsuelo y de los cuerpos de agua por el drenaje ácido de mina. Se impondrá la servidumbre a las tierras, los agricultores no están dispuestos a vender. 810 hectáreas se encuentra en terrenos de cultivo
Social	1,786 viviendas reubicadas hacia nuevos lugares provistas por la empresa	Representa el traslado del 55% del pueblo y se efectuaría en contra de la voluntad de las personas.
Empleo	400 empleos permanentes durante la existencia de la mina. 1,000 empleos durante un año para la construcción de la mina y viviendas El 50% de los empleos se ofrecerán a la población local de Tambogrande	El proyecto ofrece bajo nivel de empleo a la población local que además no tiene la calificación necesaria. La agricultura ofrece 15,000 puestos de trabajo (la tasa de desempleo es de sólo 4%)
Impacto Económico local y	Ventas por 1,718 millones de dólares durante los 12 años de vida del proyecto.	El aporte local del proyecto sería de 2.3 millones de dólares por canon minero. La agricultura de Tambogrande aporta

nacional	200 millones de dólares se pagaran al fisco y por regalías	33 millones de dólares anuales permanentemente. El aporte en impuestos estaría sobrestimado
----------	--	--

APRENDIZAJES DEL MOVIMIENTO SOCIAL

El objetivo de la población de impedir el ingreso de la actividad minera en el distrito fue obtenido coronando un proceso de movilización en el que destaca la amplitud de la coalición y el respaldo nacional e internacional logrados por el Frente de Defensa y la Municipalidad Distrital frente al aislamiento de la empresa y la precariedad del Estado para procesar y gobernar el conflicto.

El triunfo de la posición del Frente de Defensa y de la Municipalidad de Tambogrande tuvo importantes repercusiones para el movimiento de comunidades campesinas y poblaciones que en el Perú, y también en otros países, mantienen conflictos con la minería.

En primer lugar, el caso Tambogrande demostró que era posible hacer prevalecer la posición de una población frente al poder de las empresas mineras. Esto alentó la acción de otras comunidades y poblaciones en el Perú,.

En segundo lugar, hizo evidente la necesidad que gobiernos y empresas introduzcan mejoras en la gobernanza ambiental relacionada a la participación de la población en el acceso de la minería a los recursos naturales locales. Algo de esto se logro con los cambios en las norma para la Audiencia Pública del EIA.

Finalmente estableció un importante precedente, el primero, para el empleo de la consulta democrática como medio para resolver conflictos ambientales entre empresas mineras y poblaciones locales. La consulta, ha sido empleada en el caso de Esquel (Argentina) invocando el ejemplo de Tambogrande.

El caso Tambogrande es una muestra de cómo la acción de un movimiento social puede incidir en el proceso de construcción de la gobernanza ambiental, y es a la vez fuente de importantes aprendizajes para los movimientos sociales involucrados en conflictos ambientales que buscan opciones democráticas y pacíficas. En ese sentido, resulta útil una aproximación a las lecciones que el caso puede ofrecer como movimiento social, aproximación que encontramos en las lecciones aprendidas producidas por dirigentes del Frente y líderes locales a través de un Taller de Sistematización realizado en el marco del presente proyecto ⁽²⁾. Dicho taller permitió también discutir la propuesta de información, consulta y participación que implícitamente propuso el Frente a lo largo del conflicto, propuesta que presentamos en el siguiente capítulo.

Las principales lecciones aprendidas identificadas por los participantes en el Taller tras un proceso de reconstrucción de la experiencia a través de la reflexión sobre las diferentes etapas del conflicto, son las siguientes:

1. “La organización y la unidad de la población fueron lo más importante para la defensa del agro. Debemos fortalecer nuestras organizaciones, el Frente de Defensa y Municipio para defender el agro y llevar adelante nuestro modelo agroindustrial y turístico de desarrollo”. En el taller se enfatizó que en un principio la población se encontraba desarticulada, no sólo frente al tema de la mina, sino también con respecto a cómo impulsar su desarrollo. La necesidad de proteger el agro aparece como el elemento aglutinador, que sirve no sólo para enfrentarse a la empresa sino para fortalecer una opción propia de desarrollo del territorio.
2. “El reconocimiento del Frente como único interlocutor de la población fue decisivo para el éxito”. Una vez que el Frente es reconocido por la empresa como interlocutor de la población, favoreció la unidad, pero

⁽²⁾ El Taller “Sistematización y Lecciones Aprendidas” fue realizado el día 2 de Diciembre del 2004 en el pueblo de Tambogrande con la participación de representantes Frente de Defensa, la Municipalidad y de organizaciones locales.

también la unidad de la acción pues hubo una dirección centralizada del movimiento.

3. “La difusión del conflicto y la solidaridad regional, nacional e internacional fueron decisivas”. Al inicio del conflicto, la posición de oposición a la minería tenía poco apoyo en otros actores locales y regionales, y el mismo Frente contaba con pocos aliados. La difusión del conflicto permitió generar un movimiento de alcance nacional e internacional, produciéndose desde marchas y demostraciones en Lima y otros lugares del país, hasta campañas de solidaridad con el envío de cartas desde el extranjero hacia las autoridades nacionales. En particular fue importante la presión en el país mismo de origen de la empresa.
4. “Hay que tener cuidado con las políticas y ofrecimientos de los gobiernos pues brindan su apoyo a los intereses de las empresas mineras transnacionales”. La desconfianza en el gobierno tenía su antecedente en la manera poco clara en que el régimen de Fujimori permite la entrada de Manhattan a Tambogrande. Esa desconfianza, desde el punto de vista de los líderes, durante el conflicto permitió evitar compromisos que podrían haber llevado al fracaso al movimiento. Por ejemplo, aceptar que una auditora independiente efectúe el EIA y someterse a sus conclusiones, pues siempre el gobierno la manipularía.
5. “La democracia sirve para afirmar la soberanía territorial. Los pueblos deben tomar sus decisiones”. La participación libre y democrática de la población, en particular a través de la Consulta, pero también a través de las movilizaciones es percibida un mecanismo que legitima la voluntad de la población.
6. “La lucha se hace en todos los frentes: investigación, información, propuestas, marchas, diálogo, protestas, viajes al parlamento, demostraciones culturales, en todos los frentes”. Sin proponerselo, la población de Tambogrande se vio en la necesidad de emplear un amplio

repertorio de acciones para responder a la empresa y al gobierno, desde tener que aprender sobre temas mineros, discutir sobre estudios ambientales, valorizar su valle, hasta crear una cultura de oposición a la mina a través de pinturas, canciones y otras expresiones, pasando por la protesta y otras formas de incidencia política más tradicionales.

7. “Es necesario estar alerta frente a las acciones de las empresas, pues éstas llegan a acciones violentas, como el asesinato de Godofredo García, y no hay que caer en la provocación”. La argumentación y la acción de fuerza pacífica y legal fueron los principales medios empleados por el Frente, evitando la violencia, aunque en medio de las tensiones del conflicto esta se hiciera presente en varios momentos.

TAMBOGRANDE: LECCIONES PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

En el conflicto entre la empresa y el Frente de Defensa, destaca la pasividad con que actuó el gobierno, el cual se limitó a cumplir con los procedimientos administrativos establecidos y a promover el diálogo y mesas de concertación entre ambos. No es hasta fines del 2002, luego de la Consulta Vecinal, que toma la iniciativa modificando la normatividad de las Audiencias Públicas, como hemos referido.

La ruptura del contrato de Centromín con Manhattan, resuelve el conflicto, pero sin atender el tema de fondo de la necesidad de establecer una política pública que permita la participación adecuada de las poblaciones locales en la toma de decisiones respecto al acceso de la minería a los recursos naturales locales.

La conducta pasiva del gobierno se explica en gran parte por su debilidad en el marco de un complicado proceso de transición democrática donde las expectativas populares, económicas como de lucha contra la corrupción, han rebasado al gobierno generando una mayoritaria desaprobación de la gestión por parte de la opinión pública y una gran inestabilidad política.

Contrariamente a la limitada participación del gobierno las posiciones adoptadas por la población de Tambogrande han constituido verdaderas iniciativas para promover la construcción de una gobernanza ambiental respecto al acceso a los recursos naturales de las comunidades y poblaciones locales.

Superando la acción espontánea y eventualmente violenta empleada en los inicios del conflicto, la población a través del Frente de Defensa articuló una estrategia democrática que, manteniendo su firmeza, se alejó de la confrontación y tuvo su expresión más importante en la Consulta Pública de Junio del 2002.

En el Cuadro N° 2 presentamos los principales elementos de la propuesta implícita de gobernanza generada por el Frente de Defensa y la Municipalidad de Tambogrande. Estos elementos se articulan en torno a cuatro aspectos. Condiciones básicas o previas que facilitan y hacen más equitativo el cumplimiento de los otros aspectos.

Una primera condición básica es la identificación, involucramiento y representación de los actores. Para el Frente de Defensa los actores involucrados comprendían fundamentalmente a los grupos asentados en los tres ámbitos: el pueblo, el área agrícola con riego y el bosque seco, con una visión de cuenca para el problema planteado. Además, la población estableció una estructura organizativa competente para una representación colectiva y de democracia directa.

En el caso de la empresa, ésta reconocía y trataba por separado a los actores de cada ámbito, evitando tratar el problema a nivel de cuenca buscando dispersar la negociación con cada uno de los actores. Por su parte, el gobierno para fines de la Audiencia, única instancia de participación que consideraba al principio del conflicto, sólo consideraba actores individuales ubicados en el distrito donde se asentaría el proyecto, sin una visión de cuenca. Luego, a fin de neutralizar la posición de la población a nivel distrital, planteó Audiencias públicas a nivel de la provincia de Piura y en Lima.

Una segunda condición básica es la construcción de confianza y de compromiso de diálogo. El Frente y la Municipalidad buscaron rescatar la confianza con la empresa a través del compromiso de que las acciones de la empresa no continuarían hasta haber definido si la población estaba de acuerdo o no con el proyecto. Este compromiso, establecido en el Acta con el presidente de Manhattan el año 2000, era el marco para la continuación del diálogo entre la Empresa y el Frente. Sin embargo, al continuar las actividades de exploración, se perdió la confianza y el diálogo fue eventual.

Un aspecto importante para rescatar la confianza y el diálogo por parte del Frente fue su deslinde con la violencia, descartando la presión con actos violentos como medio de presión y rechazando los actos violentos que eventualmente se presentaban espontáneamente.

Una tercera condición básica, es lo que se conoce como Nivelación de la asimetría de poder, esto es lograr un cierto equilibrio de poderes en la relación entre los actores para garantizar la equidad y resultados satisfactorios para todas las partes (Portugal, 2002; Ortiz, 1999). Si el desbalance es extremo, se corre el peligro de que en la interrelación entre ellos se impongan exclusivamente los intereses del más poderoso. Si esto es así, todo el resto del proceso será inequitativo.

A través del Frente los actores de la población lograron empoderarse y establecer una relación de igual a igual con la empresa, algo que no podían hacer cuando se encontraban dispersos.

Para la empresa el empoderamiento de la población era un riesgo muy alto para sus intereses, como efectivamente lo fue, pues la empresa terminó siendo el actor más débil. Para el gobierno, el empoderamiento de la población es un aspecto no considerado y cuando se produjo fue percibido como una amenaza para su sistema de toma de decisiones en asuntos ambientales.

La formación de capacidades es también una condición básica para un proceso adecuado de gobernanza. La población necesita aprender a relacionarse con el

Estado y ampliar sus capacidades para tratar los problemas ambientales. La Municipalidad y el Frente desarrollaron actividades de capacitación, incluyendo talleres sobre incidencia política, derechos e impactos de la minería.

Acceso a la información

En relación al elemento de Acceso a la Información, los aspectos de oportunidad, alcance y calidad de la información fueron atendidos por el Frente y la Municipalidad principalmente demandando a la empresa información previa a sus actividades al conjunto de la población. Uno de los aspectos que desde un principio enconaron las relaciones entre la población y la empresa fue el hecho de que la empresa iniciara sus actividades sin haber informado al conjunto de la población y que su estrategia de información fuera focalizada. Asimismo, el Frente reclamó al Estado por no haber informado a la población que había otorgado derechos mineros a la empresa.

En el tema de la información, un aspecto crítico fue el que la empresa dosificaba la información de acuerdo a lo que le parecía conveniente para evitar reacciones negativas por parte de la población. Por ello, las ONGs se constituyeron en fuente de información para la población no sólo en los aspectos generales respecto a los impactos de la minería, sino también respecto al proyecto, obteniendo información de la página web de la empresa, interpretándola y proporcionándosela a la población a través de medios de fácil entendimiento por parte de los líderes y dirigentes. Un claro ejemplo de la actitud de la empresa es cuando la empresa proporciona al Frente una copia del Estudio de Impacto Ambiental en inglés y con partes en blanco.

Cabe señalar que si bien el Frente difundía su propia interpretación de la información sobre el proyecto, orientándola a criticar el proyecto, hasta antes de la Consulta no evitó ni persiguió las actividades de información de la empresa participando en muchas de ellas. Luego de la Consulta y en especial hacia fines del 2003 cuando el Ministerio de Energía y Minas realiza talleres de información, estas actividades si fueron boicoteadas por el Frente.

La Participación en las decisiones

En lo que respecta a la Participación en el Proceso de toma de decisiones, uno de los elementos centrales es la garantía de que las opiniones de las partes sean consideradas en el proceso. El Frente no propuso mecanismos específicos al respecto, apelando directamente al respaldo masivo como medio para hacerse escuchar y tomar en cuenta.

En el marco de la normatividad vigente, la opinión contraria del Frente respecto al proyecto era sólo referencial y no formaba parte del proceso formal de toma de decisiones de la empresa ni del Ministerio de Energía y Minas.

El elemento central de la participación en la toma de decisiones es la participación en las decisiones finales respecto a la ejecución o no del proyecto minero. La posición del Frente y la Municipalidad fue que dicha participación fuera definitiva y a través de un referéndum, como fue la Consulta Vecinal.

Dos aspectos son críticos para una participación en las decisiones: si se cuenta con la suficiente información y si quien toma la decisión tiene competencia. El Frente, la Municipalidad e incluso en ese momento la Iglesia regional, consideraban que tras cuatro años de discusión la población se encontraba informada suficientemente para intervenir en la Consulta Vecinal. La posición de la empresa y el gobierno era que la población no contaba con la información completa pues no se había realizado el Estudio de Impacto Ambiental.

Esto era parcialmente cierto, pues no se había discutido las propuestas específicas que proponía la empresa para mitigar los impactos. Sin embargo, resulta difícil pensar que la población en general pueda conocer y pronunciarse sobre temas muy técnicos.

Por otro lado, en lo que se refiere a la competencia para tomar la decisión, la legislación no le confiere ese poder a la población del distrito. Precisamente lo que reclamaba la población era tener capacidad de intervenir en la toma de decisiones.

Más allá de esto, un aspecto importante en la Consulta Vecinal fue el alcance de la misma, es decir cuál era la población que tenía el derecho a pronunciarse. Si bien la Consulta fue vecinal, para algunos, para ser coherentes con el enfoque de cuenca, debió comprender también a los otros tres distritos donde se ubica el Valle de San Lorenzo. En algún momento el gobierno y la empresa por su parte barajaron la posibilidad de hacer una consulta a nivel de toda la provincia de Piura incluyendo la capital de departamento. La determinación adecuada al alcance de las consultas plantea un tema sujeto a discusión.

Acceso a la Justicia

Finalmente, en lo que se refiere al Acceso a la Justicia, la experiencia del caso Tambogrande no nos ofrece propuestas específicas, pues el proceso no terminó en un acuerdo o en una política o decisión clara. En realidad el caso está abierto, pues el Estado puede otorgar a otra empresa los derechos mineros sobre Tambogrande. Poniéndonos en el caso de que el EIA, a pesar de la opinión contraria de la población, hubiera aprobado el proyecto, la legislación peruana no ofrece posibilidades de oposición y reclamo.

El caso Tambogrande ha abierto opciones para generar una institucionalidad participativa y equitativa para el acceso a terrenos para uso minero y el encauzamiento del manejo de los conflictos.

Cabe destacar que el modelo de gobernanza respecto al acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales implícito en las posiciones del Frente de Defensa y la Municipalidad no desconocen el rol regulador y normativo del gobierno central, así como tampoco la propiedad del subsuelo por parte del Estado. No plantea una suerte autogobierno independiente del gobierno central, sino una nueva forma de articular las competencias del gobierno central y el gobierno local y de participación de la población local en las decisiones del gobierno. En suma, una gobernanza ambiental descentralizada.

Cuadro N° 2

TAMBOGRANDE: GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL ACCESO DE LA
ACTIVIDAD MINERA A LOS RECURSOS NATURALES LOCALES

	Descripción	Comportamiento y propuesta del Frente de Defensa-Municipalidad Tambogrande
Condiciones básicas	Identificación, involucramiento, representación de los actores	Consideró a todos los actores a nivel de los tres ámbitos involucrados: el pueblo, el valle agrícola y el bosque seco. Creación de una organización adhoc para su involucramiento y representación de sus intereses (Frente).
	Construcción de confianza y compromiso con el diálogo	Entrevistas y convenios de diálogo con la empresa. Participación (aunque también retiro) de Mesas de Concertación con el gobierno. Rechazo a las acciones de violencia.
	Nivelación de las asimetría de poder	Empoderamiento del Frente a través de su organización y movilización, y también a través de la formación de coaliciones y alianzas con otras comunidades y con redes de ONGs nacionales e internacionales.
	Formación de capacidades	Talleres de capacitación (características de la minería, metodologías de incidencia política y de negociación), pasantías nacionales e internacionales.

Acceso a la información	Oportunidad en el acceso a la información	Demanda de información previa a las acciones de la empresa. Se pedía que se informe no sólo a los dirigentes sino a la población en general.
	Calidad en el acceso a la información	Demanda de información confiable sobre el proyecto y sus impactos. Información analizada e interpretada (con apoyo de especialistas) para su difusión entre la población a través de eventos y publicaciones.
Participación en proceso de toma de decisiones	Mecanismos para que la opinión de las partes sea considerada	Se empleó el respaldo masivo de la población como medio para que la opinión sea escuchada: mítines, marchas, paros y memoriales.
	Participación en el diseño del proyecto	No se propuso debido a que se planteaba que no se realizara el proyecto
	Consentimiento libre e informada de la población directamente involucrada	Consulta Vecinal (referéndum)
	Acuerdos de ejecución entre los actores	No hubieron acuerdos finales (se resuelve por coordinación implícita: gobierno retira derechos de explotación a la empresa)
Acceso a la justicia	Garantías y mecanismos de cumplimiento de compromisos	No se establecieron garantías para el resultado. Gobierno puede otorgar las concesiones a otra empresa. El Frente pide se declare intangible el valle y se prohíba la explotación minera en la zona.
	Mecanismos de apelación y compensación	En este caso no se establecieron este tipo de mecanismos.

LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

Existe consenso en que la gobernanza descentralizada requiere el desarrollo de las capacidades de la población local, sus organizaciones y en particular el gobierno local (Ribot 2003). En el marco de la sistematización del caso Tambogrande realizamos un Taller de “Identificación de Necesidades de Formación en Gestión Ambiental” ⁽³⁾. En base a la información y conclusiones del Taller hemos obtenido un perfil de la situación actual de las capacidades para la gestión ambiental de la Municipalidad distrital y del Frente de Defensa de Tambogrande que presentamos brevemente a continuación.

Los principales problemas ambientales del distrito identificados por los líderes de las organizaciones son los siguientes:

1. Escasez de agua para uso agrícola.
2. Carencia de agua potable en la zona rural.
3. Contaminación del agua por agroquímicos.
4. Disposición de la basura en el pueblo de Tambogrande.
5. La amenaza del ingreso de la minería en la zona.
6. La depredación del bosque seco.
7. Contaminación del aire y agua por la planta de aceite de Limón.

⁽³⁾ El Taller se realizó en Tambogrande los días 23 y 24 de Febrero del 2004 con la participación de 51 personas representantes de la Municipalidad, el Frente de Defensa, la Asociación de Mujeres, la Junta de Usuarios, la Comunidad de Locuto y otras organizaciones. El Taller identificó las necesidades de formación de capacidades de la municipalidad y las organizaciones participantes para atender cada uno de los principales problemas ambientales.

Dimensiones de la capacidad

Una metodología de análisis de capacidades de las Naciones Unidas (PNUD, 2002) que considera que la capacidad tiene seis dimensiones. En la dimensión de Gestión Estratégica de la capacidad, la Municipalidad cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo, elaborado con apoyo de ONGs, que afirma una opción basada en la agricultura y el ecoturismo, cuyos ejes centrales son el desarrollo de la agroindustria y el aprovechamiento sostenible del bosque seco. Debido al elevado déficit de infraestructura de servicios, el Plan, sin embargo, tiene un marcado énfasis en la construcción de dicha infraestructura. En base a dicho Plan la Municipalidad busca promover la inversión en el distrito, a la vez que realiza acciones de capacitación agrícola a través de la Casa Campesina que se ha creado para tal efecto.

Es necesario destacar que el conflicto con la empresa minera ha influido de manera decisiva en la importancia que asigna la Municipalidad y la población a su Plan de Desarrollo en tanto significa la afirmación de una propuesta diferente al proyecto minero, propuesta que legitima su oposición a dicho proyecto. Sin embargo, es necesario mejorar el diagnóstico de los problemas de desarrollo y ambientales, especialmente para estos últimos que en general sólo cuentan con diagnósticos iniciales.

Por su parte, el Frente de Defensa, si bien se adhiere al Plan de Desarrollo, como organización de defensa de derechos no cuenta con planes específicos para apoyar el Plan. Su interés se concentra en las acciones de vigilancia de la “amenaza minera”, pero sin dejar de afirmar su derecho a decidir sobre la gestión de su territorio.

En lo que respecta a la dimensión de Estructura Cultural, los integrantes de la Municipalidad y del Frente de Defensa comparten la identidad agraria y afirman valores como el respeto a la naturaleza, la unidad de la colectividad, la solidaridad con los sectores más pobres, la participación de la población en la toma de decisiones, el derecho a decidir sobre su futuro, el cuidado del ambiente y la superioridad de la agricultura sobre la minería (“el oro no se come”). Estos valores han sido fortalecidos entre la población a través del conflicto.

En la dimensión de procesos, la Municipalidad ha organizado un proceso muy participativo para la toma de decisiones respecto al uso de los recursos municipales con consultas a cada sector de pobladores del distrito. Si bien la legislación sobre presupuesto municipal incluye la participación de la población en la formulación del presupuesto participativo, la actual gestión ha dado un especial énfasis a la participación vecinal. Dicha orientación participativa es igualmente resultado de un aprendizaje en el conflicto.

Sin embargo, la Municipalidad mantiene una participación más restringida en la atención de los problemas ambientales señalados, a pesar del protagonismo que podría tener. Los problemas de disponibilidad de agua, por ejemplo, son asumidos sobre todo por la Junta de Usuarios que trabaja por organizar procesos de regulación más estricta para su uso por los agricultores y por ampliar la capacidad del reservorio. En otros de los problemas ambientales que tocan directamente a la Municipalidad (como la basura o la falta de agua potable) se encuentran en formación procesos de atención y de articulación de los actores. Por ejemplo, en el caso de la basura se cuenta con un buen diagnóstico, pero se requiere incrementar la participación de las diferentes organizaciones sociales en iniciativas de atención del problema.

Los procesos de atención del Frente de Defensa se dirigen exclusivamente a la “amenaza minera”, en relación a la cual se realizan eventos informativos, acciones de solidaridad con otros distritos y comunidades del departamento donde la minería realiza exploraciones, así como se realizan procesos de fortalecimiento interno del Frente.

En cuanto a la dimensión de Recursos Humanos, la Municipalidad cuenta con un significativo número de personal y con los miembros elegidos del Consejo Municipal, pero que requieren en general una mayor capacitación en relación a la gestión municipal y en particular a la gestión ambiental. Sin embargo, cabe señalar que a través del conflicto los directivos de la Municipalidad y del Frente han adquirido importantes conocimientos respecto a los temas ambientales, lo que constituye una buena base para la capacitación.

Tanto en la composición de la directiva de la Municipalidad, como del Frente de Defensa y en general de las organizaciones se percibe un predominio de participación de adultos y varones.

En relación a la dimensión de recursos financieros, la Municipalidad requiere de apoyo económico para atender los problemas ambientales identificados para lo cual ha emprendido algunas acciones de búsqueda de apoyo en la cooperación internacional, como por ejemplo para la construcción de un relleno sanitario y el reciclaje de la basura.

En el caso del Frente, los recursos financieros son escasos teniendo problemas para realizar sus actividades, las que son realizadas en muchos casos con aportes voluntarios y el autofinanciamiento por parte de sus propios dirigentes.

En la dimensión de relaciones externas, la Municipalidad y el Frente mantienen comunicación con instituciones nacionales e internacionales, teniendo la expectativa de convertir dichas relaciones en cooperación para sus iniciativas.

CONDICIONES PARA UNA GOBERNANZA AMBIENTAL DESCENTRALIZADA CON MAYORES OPORTUNIDADES PARA LOS POBRES RURALES

El caso Tambogrande nos presenta el esfuerzo de una población que ante la ausencia de mecanismos de participación toma la iniciativa para establecer elementos de una gobernanza ambiental descentralizada que respete su derecho a decidir un tipo de desarrollo que favorezca a los pobres rurales. Como hemos visto el modelo de desarrollo basado en la minería en el mejor de los casos aportaría poco al desarrollo local y en el peor de los casos podría afectar drásticamente las actividades agrícolas que sustentan a la población pobre de Tambogrande.

El caso constituye un interesante fuente para establecer las condiciones mínimas para que la gobernanza ambiental descentralizada favorezca las oportunidades de acceso y uso a los recursos naturales por los pobres rurales.

En primer lugar, es evidente la necesidad de una transferencia real de poder a las instancias locales. Esta transferencia no significa la entrega de un poder absoluto, sino que en el marco de una subsidiaridad activa las competencias entre las instancias, locales, regionales y nacionales sean compartidas a fin de producir el mejor resultado para los intereses de todas las instancias.

Como hemos visto la Municipalidad de Tambogrande y el Frente de Defensa si bien tenía la legitimidad para intervenir en el proceso de autorización de la actividad minera en la zona, carecían de competencia legal para decidir o participar en la decisión respectiva. Esto debido a que si bien el proceso de descentralización en el Perú otorga responsabilidades en la gestión ambiental a las Municipalidades, éstas son marginadas en la toma de decisiones de aspectos críticos para el desarrollo local, como es el acceso de las industrias extractivas a los territorios locales, siendo el único decisor el Ministerio de Energía y Minas.

Cabe destacar que en la experiencia de Tambogrande la propuesta del Frente de defensa y de la Municipalidad se orientaba a una mejor articulación de los diferentes niveles del Estado y no a la exclusividad respecto a las decisiones. En ese sentido no se desconocía la competencia del Ministerio de Energía y Minas para otorgar

concesiones, pero si se reclamaba que lo hiciera sin consultar ni respetar la opinión de la población.

Al transferir una cuota de poder a la Municipalidad que le permita participar efectivamente en las decisiones, se contribuye a que los pobres puedan participar en las decisiones a través de su influencia y capacidad de exigencia de cuentas a las autoridades municipales. Por ejemplo, en el caso de Tambogrande esto se reflejó claramente en el cambio de actitud del Alcalde que tras haber facilitado las exploraciones en la ciudad paso luego a Convocar a la Consulta Vecinal, y se refleja también en la elección del Presidente del Frente de Defensa como nuevo Alcalde.

Una segunda condición se refiere a la necesidad de una participación real e institucionalizada de la población en la toma de decisiones. Tambogrande nos presenta dos maneras de entender la participación, una como participación formal y la otra como participación real. La primera se refleja en la legislación actual, limitada a Talleres de información y a Audiencia Públicas de carácter informativo, pero que no tienen eficacia para fines de la decisión que adopte el Ministerio de Energía y Minas. La segunda, es la forma como planteaba la participación el Frente y cuyas características hemos presentado en la sección Lecciones para la Gobernanza Ambiental Descentralizada.

La participación real requiere de mecanismos institucionalizados que garanticen la incorporación de todos los involucrados, la transparencia, la representatividad, así como de procesos de toma de decisiones con base en la participación. En el caso de la actividad minera, la complejidad de la misma actividad y de los derechos e intereses que ésta involucra demanda un proceso también complejo que a la vez que permita la actividad donde es viable, la restrinja allí donde no sea viable ambientalmente o concordante con el proyecto de desarrollo local de la población ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Un diseño para la toma de decisiones con esas características ha sido producido a través de un Taller Participativo con actores de la sociedad civil en el marco de la sistematización del caso Tambogrande. El diseño es presentado en el artículo “Un modelo alternativo para el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales en el Perú” (Portugal, 2005).

Un importante mecanismo para la participación real de la población es la Consulta Vecinal organizada por la Municipalidad y que forma parte de sus atribuciones como autoridad local. La Consulta Vecinal garantiza en particular la participación de los pobres pues al basarse en el voto ciudadano otorga mayor influencia al sector mayoritario constituido por los pobres. Sin embargo, para ser efectivamente democrática y dar garantías a los pobres, la escala de la consulta debe ser la adecuada al problema ambiental. De lo contrario podría producirse casos como el que una circunscripción mayor imponga decisiones a una circunscripción menor, como pudo ser el caso en Tambogrande, cuando en un momento del conflicto la empresa sugirió que si iba haber una consulta esta debía ser a nivel de toda la provincia de Piura, con 650,000 habitantes y 9 distritos, uno de los cuales es Tambogrande.

Una tercera condición, tiene que ver con el proyecto de gobernanza, especialmente con los objetivos que como resultado del proceso de gobernanza quedan establecidos. Si estos objetivos no consideran como una prioridad a los pobres, la gobernanza no producirá efectos positivos sobre ellos. De manera similar, si el proyecto de gobernanza no considera la sostenibilidad ecológica como una prioridad, se producirán efectos negativos sobre el ambiente y los recursos.

Nos preguntamos que hubiera ocurrido, si en Tambogrande la identidad agraria de la población no tuviera la fuerza que tiene, o que la estrategia de la empresa hubiera tenido éxito y la Consulta Vecinal hubiera favorecido el ingreso de la actividad minera. Ello no hubiera cambiado el hecho que la minería iba a desplazar a un sector de trabajadores agrícolas y pobladores del bosque seco que por su bajo nivel educativo no puede acceder a un trabajo en la mina, ni tampoco cambiaría la magnitud del impacto ambiental.

En ese sentido, se requiere que la gobernanza ambiental descentralizada tenga como orientación el desarrollo sostenible y la equidad social e incluya acciones específicamente para beneficiar a los pobres y proteger los recursos naturales. El

gobierno central debe jugar un rol importante en este aspecto desde el campo normativo, de la promoción y la fiscalización.

Por último, una condición importante es el desarrollo de capacidades en la población, en sus organizaciones y en el gobierno local. Un aspecto clave para la gobernanza ambiental es el acceso a la información, pero esta no puede ser adecuadamente interpretada si se carecen de capacidades adecuadas, así como la participación puede desvirtuarse si la opinión es manipulada o no se esta en condiciones de generar propuestas que respondan a intereses propios.

En la relación entre empresas mineras y comunidades locales el desarrollo de capacidades es un primer requisito que disminuir la asimetría de poderes para pasar a negociaciones equilibradas. En el caso Tambogrande esto ha sido demostrado claramente, cuando los líderes de la población, pero también una gran cantidad de pobladores mismos, adquirieron, con apoyo de las Ongs, la capacidad de interpretar la información técnica sobre la mina y sus impactos.

Condiciones para que el uso y aprovechamiento de RRNN propuesto contribuyan a mejorar el acceso de los pobres a los recursos.

La propuesta del Frente de Defensa y la Municipalidad para el aprovechamiento de los recursos naturales es la de un modelo agro exportado y ecoturístico. Este modelo beneficia a los pequeños productores que son los que poseen el % de las tierras con riego y a los pobladores del bosque seco orientados a aprovechar sosteniblemente el algarrobo.

Condiciones para que las experiencias locales de Gestión Ambiental Descentralizada contribuyen a modificar las políticas en un sentido pro pobre.

Una condición básica es que estas experiencias pueden traducirse en propuestas de política y en procesos de incidencia política para que el gobierno nacional y regional las adopte. Esto requiere un esfuerzo por sistematizar las experiencias y producir una lineamientos de política, a la vez que organizar a los involucrados para hacer oír su voz en las instancias normativas y encargadas de implantar las políticas.

En el caso de la autorización local para el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales, la casuística es amplia, pues por ejemplo en el año 2004 se han producido 96 conflictos de ese tipo. La formulación de políticas generales demanda la capacidad de propuestas como las formuladas en el marco del proyecto Minka Chorlavi (Portugal, 2005).

Contribución de las atribuciones y capacidades otorgadas a la construcción de un Gestión Ambiental Descentralizada favorable a los pobres.

La Consulta Vecinal era impensable si no se hubiera entregado a las Municipalidades la competencia de orientar el desarrollo y la gestión ambiental, lo que permitió legitimar y legalizar la iniciativa de la Municipalidad para convocar a la Consulta. Esta, como hemos referido también tiene un sustento legal, enmarcado en las competencias de las municipalidades.

En ese sentido, las atribuciones otorgadas a la Municipalidades si contribuyó a la construcción de un GAD, mostrando a lo vez la necesidad de ampliar esas atribuciones a fin de compartir con el gobierno central las decisiones en torno al acceso de la minería a los recursos locales

La experiencia de Gestión Ambiental Descentralizada en el caso Tambogrande y el desarrollo local a largo plazo

El resultado del conflicto ha producido en el caso Tambogrande dos efectos muy importantes para el desarrollo local a largo plazo:

- a. Elimino el riesgo de impactos ambientales mineros. Si los riesgos eran altos o bajos, con el retiro de Manhattan, desaparecen quedando la agricultura y el aprovechamiento del bosque seco como las únicas alternativas en que basar el desarrollo local.
- b. Convirtió a la participación en un valor importante a ser tenido en cuenta en la gestión del desarrollo e institucionalizó la Consulta Vecinal. Esto se ha reflejado en el acento participativo de la nueva gestión municipal y en la práctica al interior de las organizaciones.

Reglas y valores en el manejo de conflictos que favorecen a los actores rurales

El conflicto no estuvo enmarcado en un proceso estructurado de manejo de conflictos, a pesar de los esfuerzos de la empresa y el gobierno por incorporar al Frente en este tipo de procesos. El empoderamiento.

Principios de buena gobernanza y su cumplimiento en el caso Tambogrande.

De acuerdo a los resultados de un Taller sobre gobernanza ambiental descentralizada efectuado por Minka Chorlaví (2004), una buena gobernanza debe cumplir al menos los siete principios que se presentan en el Cuadro N° 3.

El caso Tambogrande reúne la mayor parte de estos principios, en particular en lo que se refiere a la legitimidad, la participación y en el cambio en los actores e incidencia en las políticas.

Cuadro N° 3

PRINCIPIOS DE UNA BUENA GOBERNANZA

Principios	Caso Tambogrande
1. Legitimidad institucional:	El Municipio tiene competencias sobre el desarrollo local y el Frente de Defensa es representativo de la población en base a una representación mixta, por zonas y por organizaciones del valle.
2. Participación y apropiación	El Frente y la Municipalidad efectuaron actividades de información y consulta a la población, siendo la acción más importante la Consulta Vecinal efectuada en Junio del 2002.
3. Democratización del poder: a. Redistribución de recursos: b. Manejo conflictos	El Frente y la municipalidad desarrollaron un proceso exitoso de empoderamiento e incidencia política. El poder del frente se basaba en el respaldo de la población y en el respaldo regional, nacional e internacional que logro.
4. Distribución de beneficios a los grupos excluidos:	El caso, por su naturaleza, no incluyó distribución de beneficios.
5. Reconocimiento de la diversidad:	Las mujeres y los pobres extremos estuvieron involucrados en la iniciativas de participación e incidencia, participando en la toma de decisiones tanto dentro del movimiento social, como en la Consulta Vecinal.
6. Desempeño de los involucrados en la gestión del proceso:	El desempeño ético del Frente y la Municipalidad fue riguroso, sometido al permanente escrutinio por parte de la población. La opción por los medios democráticos, pacíficos y el deslinde con las acciones violentas, reflejan lo señalado.
7. Cambios sustantivos en el comportamiento de los actores, la gestión ambiental y conservación de RRNN:.	Se han producido cambios sustantivos en la Municipalidad y las organizaciones al revalorarse la importancia de la participación y la necesidad de un plan de desarrollo a largo plazo basado en la agricultura

	<p>y el aprovechamiento de la biodiversidad.</p> <p>El caso impacto en las políticas del gobierno, modificando parcialmente la legislación en torno a la participación en la aprobación de los EIA .</p>
--	--

AGRADECIMIENTOS

La sistematización presentada no hubiera sido posible sin la acogida prestada por Francisco Ojeda Riofrío, actual Alcalde de Tambogrande y Presidente del Frente de Defensa entre los años 1999 y 2003, y por Manuel Roman, actual Presidente del Frente. Asimismo, sin la participación de los líderes y lideresas de Tambogrande en los talleres realizados por el proyecto.

Aún cuando la redacción del presente artículo es exclusiva responsabilidad del autor, el mismo es resultado de todo el proceso de sistematización realizado conjuntamente con Juan Aste Daffós, asesor del Frente en los años del conflicto, y a Edgar Portugal Mendoza. A ellos mi especial agradecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Arquidiócesis de Piura y Tumbes. 2002. Pronunciamiento público de la Arquidiócesis. Piura. Perú.

Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en población, AMIDEP. 2000. Estudio Socioeconómico de Tambogrande. Documento de Trabajo. Piura, Perú.

Aste, J. 1999. La Gestión del Impacto Ambiental y Social de la Actividad Minero Metalúrgica. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, Lima, Perú.

Aste, J. 2001. Consideraciones Económicas para Evaluar la Sostenibilidad del Proyecto Minero Tambogrande. Informe Económico. Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande. Lima, Perú.

Aste, J. 2002. Valor Económico del Valle San Lorenzo, Tambogrande, Piura. Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande y Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería. Lima, Perú.

Aste, J. 2004. Evaluación de la Sostenibilidad Económica del Proyecto Minero Tambogrande. Informe auspiciado por Misereor (Alemania). Lima. Perú.

Banco Mundial. 2004. Hacia un Mejor Equilibrio: El Grupo del Banco Mundial y las Industrias Extractivas, Respuesta del Equipo de Gestión del Grupo del Banco Mundial. Washington.

Del Moral, L.; Pedregal, B.. 2002. Documentos de Análisis Geográfica. Universidad Autónoma de Barcelona. Número 41. Barcelona. 121-134.

Environmental Law Institute. 2004. Consentimiento Informado Previo y Minería, Promoviendo el Desarrollo Sustentable de las Comunidades Locales. Eds. Oxfam America, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Environmental Law Institute. Ford Foundation. Washington.

Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande. 2000. Actas de Fundación. Tambogrande. Piura. Perú.

Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz, FEDEPAZ. 2002. Tambogrande: Potencialidades de un Sistema Agroexportador y la Amenaza al Desarrollo Sostenible. FEDEPAZ. Lima. Perú.

Glave, M. y Kuramoto, J. 2000. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en el Perú. En Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur. Equipo de MMSD América del Sur. Uruguay. 529-591, 619.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. 1994. Censo Nacional de 1993, IX de Población y IV de Vivienda. INEI. Lima. Perú.

Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA. 2003. Observación Técnica 019–03 INRENA–OGATEIRN-UGAT. Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Tambogrande. INRENA. Lima. Perú.

Junta de Usuarios del Valle San Lorenzo. 2003. Estadística de Productores. Tambogrande. Piura, Perú.

Kasperson, R. 1992. The Social Amplification of Risk; Progress in Developing and Integrative Framework. In: Krinsky, S and D. Golding (ed). Social Theories of Risk. Praeger. US.

Manhattan. 2002. News Releases. En: <http://www.manhattan-min.com/s/News-2002.asp>

Manhattan Sechura Compañía Minera S.A. 2003a. Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Tambogrande. Elaborado por la Consultora Klohn Crippeer. Presentado al Ministerio de Energía y Minas para su aprobación. Lima. Perú.

Manhattan Sechura Compañía Minera S.A. 2003b. Proyecto Minero Tambogrande. Presentación Pública en el Congreso de la República. Lima. Perú.

Martinez-Alier, J. 2001. Mining conflicts, environmental justice and valuation. *Journal of Hazardous Materials*, Special Issue, Risk and Governance 86. London. 53-170.

Mayntz, R. 1999. Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance. En: Material del Curso a Distancia Gestión de Políticas Públicas en Áreas Rurales. FAO FODEPAL.

Ministerio de Energía y Minas. 2002a. Nota de Prensa. En: <http://www.minem.gob.pe/mineria/novedades.asp>

Ministerio de Energía y Minas. 2002b. Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM. Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas. Lima. Perú.

Ministerio de Energía y Minas. 2003. Decreto Supremo 042-2003-EM. Compromiso previo como requisito para el Desarrollo de Actividades Mineras y Normas Complementarias. Lima. Perú.

Minka Chorlavi. 2004. Acta del Taller de Proyectos Ganadores del Concurso 2004. Lima. Perú.

Moran, R. 2001. Una Mirada Alternativa a la Propuesta de Minería en Tambogrande. Mineral Policy, Oxfam America, Mineral Policy Center y Environmental Mining Council of British Columbia. Lima. Perú.

Muradian, R.; Martínez Alier, J. y Correa H. 2003. International Capital vs. Local Polulation: The Enviromental Conflict of the Tambogrande Mining Project, Peru. En: *Society and natural resources* 16 (9,2003);: 775-792.

Ortiz, P. 1999. Apuntes Teórico Conceptuales para el Diseño de una Propuesta Metodológica de Manejo de Conflictos Socioambientales a través de Foresteria Comunitaria. Ed. UPS, ABYA – YALA, Programa FTTP/ FAO – COMUNIDEC. Quito. Ecuador. 7-34, 461.

Petkova, E.; Maurer, C.; Henninger, N. y Irwin, F. 2003. Closing Gap: Acces To Participation Information, Participation And Justice in Decision Making Environmental. The Access Iniciative. World Resource Institute. Washington.

Piñeiro, D. E. 2004. Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. Rimisp. En: <http://www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=2534>

Portugal, C. 2001. Sistematización de Conflictos Socioambientales entre la Minería y las Comunidades en el Perú". Documento de Trabajo Grupo de Investigaciones Económicas ECO. Lima. Perú.

Portugal, C. 2002. Manejo de Conflictos Socioambientales. Material educativo para el Taller de Capacitación de Manejo de Conflictos Socioambientales. Escuela para el Desarrollo e Instituto Nacional de Recursos Naturales. Lima. Perú.

Portugal, C. 2005. Un Modelo Alternativo para el Acceso de la Actividad Minera a los Recursos Naturales Locales. Artículo del Proyecto de Sistematización Participación de las Municipalidades y Poblaciones en el Acceso de la Minería a los Recursos Naturales Locales: El Caso Tambogrande. Grupo de Investigaciones Económicas ECO y Minka Chorlaví. Lima. Perú.

United Nations Development Programme. 2002. Capacity Assessment and Development. New York.

Ross, M. 2001. Sectores Extractivos y Pobreza. Oxfam América. Washington.

Rousseau, S.; Meloche, F. 2002. El Oro y la Tierra: Retos del Desarrollo Democrático. Informe de la Misión de observación de la consulta vecinal de Tambogrande, Perú. Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático. En <http://www.dd-rd.ca/frame2.iphtml?langue=0&urlpage=espanol/english/informaciones.html>

Ribot, J. C. 2002. La Descentralización Democrática de los Recursos Naturales: La Institucionalización de la Participación Popular. World Resource Institute. Washington.

Salim, E. 2004. Hacia un mejor equilibrio, Informe de la participación del Banco en las Industrias Extractivas. World Bank. Washington.

Torres, F. J. 2003 Minería Metálica bajo El Niño en Piura: Injustificado Riesgo para su Vida. Colectivo Ciudadano Piura Vida y Agro y Oxfam,

World Resource Institute. 2004. World Resource 2002-2004. World Resource Institute. Washington.

World Resource Institute. 2004. Recursos Mundiales 2004, Decisiones para la Tierra, Equilibrio, Voz y Poder. World Resource Institute. Washington.

